

AS'AD SYUKRI, S.H.

PASANG SURUT LEMBAGA DPA

Merubahnya pemberitaan pembobolan Bapindo sebesar 1,3 trilyun oleh Edi Tanzil pada beberapa waktu yang lalu, membawa dampak semakin populernya salah satu lembaga negara, DPA, sebab Soedomo sebagai Ketua DPA sakarang ini disebut-sebut turut melicinkan jalan mencairnya kredit Bapindo sebesar Rp. 1.3 trilyun sebagai akibat kakuatan daya magis Katebelece dari Soedomo yang pada waktu itu menjabat sebagai Menko Polkam Republik Indonesia.

Atas dasar hal tersebut, pada kesempatan ini penulis ingin mencermati sosok dari lembaga DPA, dimana dasar hukum keberadaan DPA sebagaimana hubungan antara DPA dengan lembaga-lembaga negara yang lain, kepada siapa Dewan Pertimbangan Agung (DPA) mempertanggungjawabkan tugas-tugasnya, siapa sajakah yang dapat menjadi anggota DPA, bagaimana perjalanan sejarah keberadaan DPA dalam ketatanegaraan Republik Indonesia.

DASAR HUKUM DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG (DPA)

Dasar hukum DPA tercantum

pada Bab IV UUD 1945, pasal 16 ayat (1) berbunyi: "Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan undang-undang". Ayat (2): "Dewan ini berkewajiban memberi jawaban atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada Pemerintah". Dalam penjelasan UUD 1945 tidak ada uraian lain mengenai DPA, sedangkan penjelasan pasal 16 hanya merumuskan: "Dewan ini ialah sebuah Council of State yang wajib memberi pertimbangan-pertimbangan kepada pemerintah. Ia sebuah Badan Penasehat belaka".

Meskipun demikian badan ini tidak kurang pentingnya dari pada lembaga-lembaga negara lainnya, hanya bidang tugasnya yang berbeda. Pembuatan Undang-Undang Dasar telah memperhitungkan betapa sibuknya seorang Presiden yang mendapat kekuasaan yang begitu besar serta tanggung jawab yang berat, dalam menyelenggarakan pemerintah serta menghadapi berbagai macam masalah dan kesulitan. Juga para pembantu Presiden seperti Wakil Presiden dan para menteri telah disibukkan oleh tugasnya masing-masing, maka dalam keadaan yang demikian itu Presiden

perlu didampingi oleh suatu Dewan khusus yang berkewajiban memberi jawaban atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah.

Untuk menjaga agar pertimbangan-pertimbangan yang diberikan itu obyektif dan bijaksana, maka kedudukan Dewan ini berada di luar kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut kelazimannya jika suatu nasehat DPA diterima oleh Presiden, maka nasehat itu mengikat yang berarti bahwa DPA ikut bertanggung jawab atas kebijaksanaan pemerintah yang diambil berdasarkan hasil pertimbangan-pertimbangannya. Hal ini dimaksudkan, bilamana pemerintah mengalami kegagalan dalam menjalankan kebijaksanaannya yang menimbulkan suatu bencana nasional, maka DPA tidak begitu saja cuci tangan atas kesalahan-kesalahan itu.

Seandainya terjadi peristiwa semacam itu ada dua pendapat yang menanggapinya, ada yang berpendapat bahwa bilamana kebijaksanaan yang diambil oleh Pemerintah ternyata mengalami kegagalan, maka DPA baik secara moral maupun secara administratif tidak dapat dimintai pertanggungjawaban, alasannya DPA tidak mempunyai aparat yang bertugas mengamati atas pelaksanaan kebijak-

sanaan pemerintah yang diputuskan berdasarkan pertimbangan DPA.

Pendapat yang lain, DPA baik secara moral maupun secara administratif turut bertanggung jawab atas terjadinya kesalahan kebijaksanaan yang ditempuh oleh Pemerintah yang didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang diberikan DPA, meskipun DPA tidak mempunyai aparat yang mengamati atas pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah tersebut. Hanya saja bentuk pertanggungjawabannya itu tidak disertai sanksi, dan pertanggungjawabannya itu baik diminta atau tidak diberikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.¹

SUSUNAN KEANGGOTAAN DPA

Karena tugasnya itu Dewan Pertimbangan Agung perlu diisi dengan anggota-anggota yang telah berpengalaman dalam bidang pemerintahan. Jumlah anggota-anggotanya tidak terlalu banyak, tetapi telah mencerminkan keseluruhan kesatuan dan persatuan bangsa sebagai pemimpin bangsa yang oleh sejarah telah diuji integritasnya baik mental maupun keahliannya.

Sejak berdirinya Orde Baru sesuai dengan undang-undang No. 3 tahun 1967 Susunan Anggota Dewan Pertimbangan Agung terdiri dari:²

1. Takoh-tokoh Politik.

1 Moh. Kusnadi dan Bintang Saragih. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Jakarta, Gramedia, 1983.

2 Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta, CV. Sinar Bakti, 1983.

2. Takoh-tokoh Karya
3. Takoh-tokoh Daerah
4. Tokoh-tokoh Nasional

Dari susunan ini Dewan dianggap ahli dalam bidang kenegaraan, politik dan kekaryaan. Yang menarik adalah adanya kaum cendekiawan dan alim ulama, sedangkan tokoh daerah ialah orang terkemuka dari daerah atau orang-orang yang dapat mengemukakan dan turut menyelesaikan masalah daerah. Jumlah anggotanya 27 orang termasuk Ketua dan Wakil Ketua.

Undang-undang No. 3 tahun 1967 kemudian diubah dan disempurnakan dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1978, tanggal 26 Juli 1978. Perubahan itu antara lain mengenai jumlah anggota DPA sebanyak-banyaknya 45 orang dengan beberapa Wakil Ketua. Wakil Ketua DPA sekarang berjumlah empat orang. Masa kerjanya 5 tahun dan akan berhenti bersama-sama (Pasal 16).

Pasal 4 mengatur keanggotaan Dewan yang tidak boleh dirangkap dengan jabatan lain seperti:

1. Presiden
2. Wakil Presiden
3. Menteri
4. Jaksa Agung
5. Ketua/Hakim Mahkamah Agung
6. Ketua/Anggota dan Pemeriksa Keuangan
7. Anggota DPR
8. Pimpinan MPR
9. Jabatan lain yang tidak mungkin dirangkap menurut peraturan perundang-undangan.

Dalam hal pengangkatan dan pemberhentian anggota terlebih dahulu Presiden akan mendengarkan pertimbangan dan saran-saran Pimpinan Majelis, Dewan Perwakilan Rakyat, Pimpinan Partai Politik, serta organisasi lainnya. Tujuannya supaya susunan keanggotaan Dewan Pertimbangan Agung bisa dilaksanakan dengan teliti sehingga mencerminkan seluruh aspirasi masyarakat yang hidup dengan titik berat pada kebijaksanaan dan pengalaman.

PIMPINAN DEWAN PERTIM-BANGAN AGUNG

Pimpinan Dewan Pertimbangan Agung terdiri dari seorang Ketua dan Wakil Ketua yang dipilih oleh Dewan sendiri. Presiden mengangkat Ketua dan Wakil Ketua atas usul Dewan dan disumpah menurut agamanya masing-masing di hadapan Ketua Mahkamah Agung. Dalam hal Pimpinan belum ada, maka untuk sementara waktu dipegang oleh Presiden atau anggota yang tertua dari Dewan sampai Pimpinan Dewan terpilih.

Pimpinan Dewan dapat berkonsultasi dengan Presiden, Menteri, Pimpinan Kekuatan Sosial Politik, Pimpinan Lembaga-lembaga Negara lainnya maupun perseorangan dalam masyarakat. Juga Pimpinan Dewan dapat menghadiri sidang-sidang

paripurna Kabinet dimana dibahas baik masalah umum maupun yang khusus dihadapi negara serta masalah-masalah yang menyangkut penentuan kebijaksanaan umum dan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan negara.¹

Disamping Pimpinan, Dewan dilengkapi dengan badan-badan lainnya seperti:

1. Badan Pekerja.
2. Komisi-komisi.
3. Panitia Rumah Tangga.
4. Sekretariat.

Selain dari pada itu Pimpinan Dewan Pertimbangan Agung dapat membentuk:

1. Panitia Ad Hoc, dan
2. Panitia Perumus, dan lain-lain.

Sidang dan Rapatnya bersifat tertutup dan pembicaraan-pembicaraannya bersifat rahasia, karena hubungan Dewan dengan Presiden adalah intern. Namun persoalan yang dibahas tidak selalu rahasia.

Pertimbangan Dewan Pertimbangan Agung bisa ditolak atau diterima. Selanjutnya bahwa pertimbangan yang disampaikan kepada Presiden jika dianggap perlu bisa ditembuskan kepada Majelis dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk disiarkan kepada masyarakat.

PASANG SURUT LEMBAGA DPA

Untuk memenuhi amanat konsti-

tusi, maka pada tanggal 25 September 1945, melalui Pengumuman Pemerintah (Berita Republik Indonesia No. 4) tentang telah dibentuknya Dewan Pertimbangan Agung. Dewan ini beranggotakan 11 orang yang diketuai oleh R.M. Margono Djojohadikusumo, ayahanda "Begawan Ekonomi" Prof. Dr. Soemitro Djojohadikusumo.

Anggota DPA yang partana itu adalah dr. KRT. Radjiman Wediodiningrat, Sjech Djamil Djambek, H. Agus Salim, KRMT Wurjaningrat, KH. Adnan, R.M. Margono Djojohadikusumo, Moch. Enoch, dr. Latumaten, Ir. Pangeran Moch. Noor, dr. Sukiman Wirjosandjojo, dan Ny. Sumarni Pringgodigdo.

Namun pada tanggal 6 Nopember 1945, R.M. Margono Djojohadikusumo mengundurkan diri sebagai Ketua DPA, kemudian ia digantikan oleh Raden Adipati Aria Wiratakusumah.

Dalam suasana "Pancaroba", Republik Indonesia sebagai Negara yang baru merdeka tidaklah mudah mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam UUD 1945. Begitu pula nasib DPA yang baru dibentuk ini dalam menjalankan tugasnya terseok-seok terhawa arus permainan politik ketatanegaraan yang masih labil. kendati pun DPA tetap eksis sampai Desember 1949 dan terus menjalankan fungsinya, tetapi tugas sebagai penasehat Presiden tidak mempunyai arti.

¹ Keppres No. 172 Tahun 1967.

Ketika Republik Indonesia Serikat (RIB) berbentuk Federasi, tanggal 19 Desember 1949, tidak ada Lembaga yang bernama Dewan Pertimbangan Agung. Walaupun DPA disebut-sebut dalam pasal 77 UDD 1950, tetapi keberadaannya dimasukkan dalam rangka susunan DPR sebelum ada Pemilu. Anggota DPA dimasukkan ke dalam DPRS karena DPA dinilai sebagai Dewan Pusat, yang telah biasa memberi nasehat kepada Pemerintah Republik Indonesia tentang haluan Politik Pemerintah dan tindakan legislatif.

Untuk mengantisipasi gejolak politik yang tidak menentu akibat tidak berhasilnya Konstituante hasil Pemilu 1955 untuk membentuk UUD baru, maka Presiden Soekarno membentuk Kabinet Secara Darurat yang memunculkan Ir.HR.Djuanda Kartawidjaja sebagai Perdana Menteri (April 1957 - Juli 1959) yang selanjutnya dikeluarkan Undang-Undang Darurat No. 7 /1957 tanggal 6 Mei tentang Dewan Nasional.

Pada periode inilah Dewan Pertimbangan Agung kedudukannya digantikan oleh Dewan Nasional. Hal ini dapat kita lihat dari ketentuan pasal 2 UU Darurat tersebut, yaitu memberikan nasehat mengenai soal-soal pokok kenegaraan dan kemasyarakatan kepada Pemerintah, baik atas permintaan maupun atas inisiatif sendiri. Bedanya nasehat Dewan Nasional disampaikan kepada Dewan Menteri sedangkan pertimbangan DPA disampaikan kepada Presiden.

Dewan Nasional dipimpin Presiden yang dibantu seorang Wakil Ketua yang diangkat Presiden (Dr. Roeslan Abdulgani). Komposisi keanggotaan terdiri dari: Golongan-golongan fungsional di masyarakat, orang-orang yang dapat mengemukakan persoalan-persoalan daerah, pejabat-pejabat militer dan sipil yang dianggap perlu. Menteri-menteri lain dapat menghadiri rapat-rapat Dewan Nasional untuk memberikan penjelasan yang diperlukan.

Pasca pemberontakan G-30-S/PKI, 30 September 1965, berbagai ketentuan menyangkut DPA sungguh marak. Pada awal tahun 1966 keluar Penetapan Presiden No. 83 tentang pembubaran DPAS, lalu pada tanggal 23 April 1966 keluar Peraturan Presiden No. 3 / 1966 tentang Perubahan atas Penetapan Presiden No. 3 / 1959. Peraturan Presiden ini menyangkut Pembentukan DPA yang baru, tanpa embel- embel sementara, dengan para anggota minus PKI. DPA tetap diketuai oleh Presiden kini dibantu dua orang Wakil Ketua.

Sementara itu, situasi politik perjuangan menegakkan Orde Baru semakin membara sehingga pelantikan Anggota DPA ini tidak pernah terlaksana. Maka Presiden Soekarno mengangkat dr. J. Leimena dan KH, Moch. Dahlan sebagai "Care Taker" Pimpinan DPA.

DPA yang pertama kali dibentuk dengan UU, sesuai pasal 16 ayat (1) UUD 1945 baru terlaksana tahun 1967

melalui UU No. 3 tahun 1967 tanggal 6 Mei yang disahkan PJ Presiden Jenderal Soeharto. Jumlah anggota sebanyak-banyaknya 27 orang, termasuk Pimpinan yang terdiri dari seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua. Tapi dalam pasal 11 masih ada ketentuan: "Atas Permintaan Dewan Pertimbangan Agung", Presiden dapat memimpin Rapat Dewan Pertimbangan Agung. Wilopo, SH menjadi ketua, tetapi anggota yang diangkat dengan Kepres No. 61/1968 baru dilantik tanggal 22 Februari 1968.

UU ini kemudian diubah dan disempurnakan dengan UU No. 4 tahun 1978 tanggal 26 Juli. Perubahan itu antara lain mengenai jumlah anggota DPA sebanyak-banyaknya 45 orang dengan beberapa Wakil Ketua. Wakil Ketua DPA sekarang berjumlah empat orang.

KESIMPULAN

1. Keberadaan DPA tercantum pada Bab IV UUD 1945 pasal 16 ayat (1) dan UU No. 3 tahun 1967 yang kemudian diubah dan disempurnakan dengan UU No. 4 tahun 1978 tanggal 26 Juli.
2. Hubungan DPA dengan Lembaga-lembaga Negara lain saling berkaitan dalam upaya penyelenggaraan ketatanagaraan.
3. Anggota DPA dapat mempertanggungjawabkan tugasnya baik secara moril maupun secara administratif kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat bilamana diperlukan.
4. Anggota DPA diisi oleh:
 - a. Tokoh-tokoh Politik.
 - b. Tokoh-tokoh Karya.
 - c. Tokoh-tokoh Daerah.
 - d. Tokoh-tokoh Nasional.
5. Perjalanan sejarah Lembaga DPA mengalami pasang surut sejalan dengan perkembangan situasi politik dalam negeri.